Québec

FINANCEMENT DU RÉSEAU UNIVERSITAIRE
EN 1988-1989

Avis du Conseil des universités au Ministre
de l'Enseignement supérieur et de la Science
Code 2310-0109

Gouvernement du Québec

Dépôt légal: troisième trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Avis no 88.3
ISSN - 0709-3985
ISBN - 2-550-19094-7

TABLE DES MATIÈRES


Page

**1. Introduction ..... 1**

**2. L'enveloppe des subventions de fonctionnement de 1988-1989... 3**

**3. Commentaires du Conseil des universités concernant le niveau de l'enveloppe 1988-1989 ..... 6**

3.1 Les comparaisons interprovinciales ..... 6

3.2 L'indexation de la subvention d'une année de base ..... 11

3.3 Détermination d'un niveau de financement à partir de normes ..... 13

**4. Le rendement de l'investissement dans l'enseignement supérieur ..... 15**

4.1 L'enseignement supérieur est-il rentable?..... 15

4.2 Une hausse de l'investissement dans l'enseignement supérieur est-elle rentable? ..... 21

4.3 Les conditions d'une rentabilité accrue ..... 22

4.4 Une stratégie favorisant l'émergence des bénéfices ..... 24

**5. L'effort gouvernemental envers les universités ..... 27**

**6. La contribution relative des sources de financement des universités ..... 31**

6.1 Les frais de scolarité ..... 33

6.2 Les revenus des fonds de dotation ..... 35

**7. Commentaires du Conseil concernant la répartition de l'enveloppe 1988-1989 ..... 38**

**8. Conclusion et recommandations ..... 42**

## 1. Introduction

Le 20 mai dernier, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science adressait au Conseil des universités une demande d'avis concernant le niveau et la répartition des subventions de fonctionnement allouées aux universités pour l'année 1988-1989.

Cette demande se situe dans un contexte un peu particulier. D'une part, les subventions prévues pour cette année incluent la deuxième tranche des crédits additionnels octroyés aux universités pour leur permettre de parer au plus urgent durant la période de transition nécessaire à la mise au point d'une nouvelle politique de financement des universités. Leur récurrence n'est donc pas assurée. D'autre part, cette nouvelle politique devrait faire intervenir un nouveau mode de répartition des subventions entre les établissements.

Dans ce contexte, le Conseil a choisi de procéder en deux temps. Dans le présent avis, il aborde principalement la question du niveau de financement du réseau universitaire québécois et se contente de commentaires assez brefs sur l'utilisation qui sera faite de l'enveloppe globale au cours de la présente année. En soi, cet avis constitue une réponse à la demande du Ministre concernant les subventions pour 1988-1989.

Par ailleurs, au cours des prochaines semaines, le Conseil formulera un deuxième avis dans lequel il abordera dans une perspective plus large la problématique du financement des universités. Il traitera alors de la nouvelle politique en voie d'élaboration, des principes qui devraient la soustendre et des mécanismes qui pourraient être utilisés.

Dans le présent avis, le Conseil a d'abord examiné l'enveloppe proposée pour l'année 1988-1989. Il a par la suite abordé la question du niveau souhaitable de cette enveloppe en se basant sur des comparaisons avec d'autres systèmes, sur l'évolution du réseau québécois et sur un modèle de fonctionnement.

Cette réflexion ayant conduit à constater l'insuffisance du niveau actuel de l'enveloppe, le Conseil avant de recommander une hausse du niveau de financement par l'État, s'est préoccupé de la rentabilité d'un tel investissement aussi bien dans l'absolu qu'à la marge. Il a aussi examiné quelle part du financement devrait être assumée par le Gouvernement du Québec.

Enfin, le Conseil y est allé de quelques commentaires sur la répartition de l'enveloppe, avant de conclure et de formuler ses recommandations.

## 2. L'enveloppe des subventions de fonctionnement de 1988-1989

Selon la proposition ministérielle, l'enveloppe des subventions de fonctionnement totalisera 1 201,5 millions de dollars en 1988-1989, soit une augmentation de 4,9% par rapport à celle de l'an dernier (tableau 1).

Cette augmentation devrait éventuellement être plus élevée, puisque l'indexation des dépenses salariales de 2,36% couvre une période de seulement 7 mois (juin à décembre 1988) et ne tient pas compte des coûts supplémentaires reliés au renouvellement des conventions collectives qui seront échues à partir du premier janvier 1989. Lorsque les négociations dans le secteur public seront terminées, les universités devraient recevoir rétroactivement des crédits additionnels, couvrant l'indexation des dépenses salariales pour la période des cinq premiers mois de 1989.

L'enveloppe actuelle comprend la seconde tranche des crédits additionnels accordés lors du Discours sur le budget 1987-1988. Les 29 millions de $ prévus pour cette année englobent 15 millions pour l'ajustement des bases de financement des universités, 7 millions pour le redressement des déficits et 7 millions pour les frais indirects de recherche. La répartition de ces crédits additionnels se fera essentiellement de la même manière que l'année précédente.

Au chapitre des clientèles additionnelles, une somme de 8,3 millions est prévue pour financer le coût de la variation des effectifs étudiants. Dû au ralentissement anticipé de la croissance des clientèles, cette somme est moindre que l'année précédente. Cette enveloppe demeure cependant ouverte et sera révisée en fonction de la variation réelle des effectifs étudiants.

Le Fonds de développement pédagogique voit son budget s'accroître substantiellement cette année, soit de 1,2 million à 2 millions de dollars.

L'enveloppe 1988-1989 comprend également un montant de 11,4 millions pour le programme des actions structurantes ainsi que 3,4 millions additionnels pour les locations d'espaces.

## TABLEAU 1

## ENVELOPPE DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT 1988-1989

| | (En millions de dollars) |
|---|---|
| Enveloppe finale 1987-88 | 1 145,6 |
| Part non récurrente | 25,7 |
| Part récurrente | 1 119,9 |
| **Enveloppe** | |
| Enveloppe récurrente 1987-88 | 1 119,9[1] |
| **Indexation des dépenses** | |
| - Rémunération: vieillissement, 1,0% | 9,8 |
| indexation, 2,36% | 23,5[2] |
| - Contributions patronales | 0,9 |
| - Autres dépenses, 3,8% | 8,3[3] |
| **Sous-total:** | **42,5** |
| Crédits additionnels | 14,0 |
| Clientèles additionnelles | 8,3 |
| Médecine familiale | 1,3 |
| Actions structurantes | 11,4 |
| Locations d'espaces | 3,4 |
| Programme d'accès à l'égalité | 0,3 |
| Programme de recherche au profit des maîtres de l'enseignement professionnel | 0,4 |
| TOTAL: ENVELOPPE | 1 201,5 |

1. L'enveloppe récurrente comprend le montant de 15,0 millions de dollars des crédits additionnels 1987-88 pour l'ajustement de la base de financement.
2. Ces crédits incluent un montant forfaitaire de 2,7 millions de dollars.
3. De ce montant, 0,8 million de dollars sera affecté au fonds de développement pédagogique.

Source: DGERU - DRMF
Le 4 mai 1988

## 3. Commentaires du Conseil des universités concernant le niveau de l'enveloppe 1988-1989

L'enveloppe des subventions prévue pour l'année 1988-1989 et décrite précédemment ne constitue pas une surprise. Elle correspond à peu de choses près à l'enveloppe de l'année précédente indexée pour tenir compte des augmentations de la clientèle, du coût de la vie et des salaires, sous réserve dans ce dernier cas d'un réajustement lorsque les échelles de salaire pour 1989 seront connues. Si ce réajustement se fait, comme c'est l'habitude, il n'y aura donc pas de compressions en 1988-1989, ce dont il faut se féliciter. Mais il n'y aura pas non plus d'ajustements à la hausse du niveau réel de l'enveloppe, ce qui est plus inquiétant, surtout si l'on considère le caractère non récurrent d'une partie de celle-ci.

En effet, les études antérieures du Conseil, en particulier son mémoire à la Commission parlementaire de 1986 sur les orientations et le cadre de financement du réseau universitaire, faisaient état d'un sous financement sérieux des universités québécoises. Même si des corrections ont été apportées depuis, leur ampleur ne paraît pas avoir été suffisante pour apporter une solution durable à leurs problèmes financiers. Dans ce contexte, le Conseil a jugé pertinent de procéder à une nouvelle évaluation du niveau de ressources dont elles auraient besoin, compte tenu de leurs obligations et des attentes de la société. Le Conseil a procédé à cette évaluation de trois façons différentes: en comparant avec d'autres systèmes universitaires, en indexant la subvention d'une année de référence, et en calculant le coût des ressources nécessaires pour fonctionner selon un modèle raisonnable.

### 3.1 Les comparaisons interprovinciales

On utilise souvent des comparaisons avec des sociétés voisines pour tenter d'établir quel est le niveau adéquat de financement. Bien qu'essentiel, ce genre de comparaison comporte des problèmes méthodologiques et ne peut constituer qu'un indicateur partiel et imparfait. Il faut donc examiner avec qui et selon quels critères sera faite cette comparaison.

La tendance la plus naturelle est d'établir des comparaisons avec d'autres provinces canadiennes. Le système ontarien est souvent utilisé comme point de repère. Les similitudes de taille et de diversité des systèmes universitaires des deux provinces rendent intéressant cet exercice comparatif. Cependant, les deux systèmes d'enseignement postsecondaire ne sont pas identiques et il est pertinent de se questionner sur la nécessité d'ajuster les données pour tenir compte des différences structurelles.

> "Il existe à ce sujet deux positions: une première qui affirme que la deuxième année du niveau collégial québécois (secteur général) équivaut à la première année universitaire ontarienne et qu'en conséquence, lorsqu'on compare les niveaux universitaires des deux provinces, il faut retrancher la première année universitaire en Ontario, soit ajouter la deuxième année du collégial général au Québec; la seconde position est à l'effet que les différences entre les systèmes d'éducation québécois et ontariens ne justifient pas que l'on procède à tel ajustement"[1].

Parmi les tenants de l'ajustement nécessaire, Falardeau[2] retranche du système ontarien les étudiants, les ressources et les dépenses attribuables à la première année universitaire. (Adaptation de l'Ontario au modèle québécois.)

Le MEQ lors de la Commission parlementaire de 1984 et le Conseil des universités dans son avis 85.4 ont, en plus de retrancher la première année universitaire ontarienne, procédé à un ajustement pour tenir compte de la plus forte proportion d'étudiants à temps partiel au Québec (surtout dans les programmes de certificats). La première année universitaire et les étudiants à temps partiel ont été estimés moins coûteux. Ces ajustements correspondaient à soustraire 24% des étudiants et 14% du financement en Ontario.

---

1. DEMERS, Marius, Une analyse de l'évolution des dépenses des universités de 1972-73 à 1983-84, MEQ, 1984.

2. FALARDEAU, Michel, Analyse de l'évolution de l'enseignement supérieur à la lumière d'indicateurs socio-économiques. Comparaisons Québec - Ontario 1974-75 à 1980-81, MEQ-DGES, 1981.

Pour sa part, le Comité tripartite de l'Ontario[1] adapte le système québécois au modèle ontarien en ajoutant la dernière année de cégep général.

Parmi les partisans de la comparaison sans ajustement mentionnons Demers[2] qui fonde son argumentation sur les équivalences d'admission et sur la durée des baccalauréats.

Le Conseil est conscient qu'il n'y a pas de méthode idéale, même s'il privilégie l'approche du ministère. Cependant il tient à souligner que le choix d'une méthode par rapport à une autre peut provoquer des écarts importants.

L'application de la méthodologie du Comité tripartite ontarien démontre un sous-financement important des universités québécoises. En considérant les subventions provinciales de fonctionnement et les frais de scolarité, les universités québécoises auraient reçu en 1987-88, 711,00 $ de moins par EETC que les universités ontariennes (tableau 2), ce qui équivaudrait à un manque à gagner de 108 millions. Le tableau 2 indique également que l'écart entre les deux provinces a presque doublé entre 1984-85 et 1987-88.

Le tableau 3 compare les mêmes sources de revenus des universités des deux provinces par EETC selon que l'on applique ou non un ajustement. La comparaison ajustée selon la méthode utilisée par le MESS se traduirait par un écart de 123,5 millions.

---

1. Interprovincial Comparisons of University Financing, Eighth Report of the Tripartite Committee on Interprovincial Comparisons, November 1987.

2. DEMERS, Marius, op. cit., annexe 8.

## Tableau 2

### Comparaison Québec - Ontario
### Subventions de fonctionnement et frais de scolarité par EETC.
### Méthode de calcul du Comité tripartite ontarien.
### 1984-85 à 1987-88

| | 1984-85 (a) | | 1985-86 (b) | | 1986-87 (b) | | 1987-88 (b) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Qué. | Ont. | Qué. | Ont. | Qué. | Ont. | Qué. | Ont. |
| Subvention provinciale de fonctionnement/EETC | 5 729 | 5 180 | 5 934 | 5 452 | 6 261 | 5 902 | 6 709 | 6 315 |
| Frais de scolarité/EETC (c) | 478 | 1 394 | 478 | 1 464 | 478 | 1 522 | 478 | 1 583 |
| Total/EETC | 6 207 | 6 574 | 6 412 | 6 916 | 6 739 | 7 424 | 7 187 | 7 898 |
| Ecart/EETC (Qué.-Ont.) | -367 | | -504 | | -685 | | -711 | |
| Ecart/EETC $\frac{(Qué.-Ont.)}{Qué.}$ | -5,9% | | -7,9% | | -10,2% | | -9,9% | |
| Sous financement québécois en millions de $ (d) | -52,6 | | -75,1 | | -103,2 | | -108,3 | |

Sources: a) Interprovincial Comparaisons of University Financing,
b) The Financial Position of Universities in Ontario: 1988, Estimations: COU Research Division
c) Les frais de scolarité de 478$ au Québec sont inférieurs aux frais réels universitaires puisque le Comité inclut les étudiants de 2e année du cégep général. Estimation des augmentations des frais ontariens de 5% en 1985-86, 4% en 1986-87 et 4% en 1987-88 à partir de Statistique Canada, cat. 81-219.
d) Sous financement = (Ecart/EETC) x EETC Québec

**Tableau 3**

**Comparaison Québec - Ontario**
**Subventions de fonctionnement et frais de scolarité.**
**Écart par EETC avec et sans ajustement.**
**1984-85 à 1987-88**

| | 1984-85 | | 1985-86 | | 1986-87 | | 1987-88 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Qué. | Ont. | Qué. | Ont. | Qué. | Ont. | Qué. | Ont. |
| Subvention provinciale de fonctionnement en M$ (a) | 899,2 | 1 200,9 | 977,8 | 1 267,4 | 1 028,6 | 1 341,7 | 1 145,6 | 1 442,5 |
| Frais de scolarité en M$ (b) | 80,1 | 293,3 | 81,4 | 307,7 | 83,7 | 320,7 | 85,7 | 342,4 |
| Total (en millions $) | 979,3 | 1 494,2 | 1 059,2 | 1 575,1 | 1 112,3 | 1 662,4 | 1 231,3 | 1 785 |
| EETC (c) | 143 476 | 221 914 | 148 964 | 220 218 | 150 597 | 221 020 | 152 320 | 227 082 |
| $/EETC | 6 825 | 6 733 | 7 110 | 7 152 | 7 386 | 7 521 | 8 084 | 7 860 |
| $/EETC ajusté (d) | 6 825 | 7 619 | 7 110 | 8 093 | 7 386 | 8 511 | 8 084 | 8 895 |
| Ecart/EETC (Québec-Ontario) en $ et en % (Québec-Ontario / Québec) | | | | | | | | |
| Sans ajustement | +92 (1,3%) | | -42 (-0,6%) | | -135 (-1,8%) | | +224 (+2,8%) | |
| Avec ajustement | -794 (-11,6%) | | -983 (-13,8%) | | -1 125 (-15,2%) | | -811 (-10,0%) | |
| Sous financement québécois (Ecart/EETC) x EETC Québec | | | | | | | | |
| Sans ajustement (M$) | 13,2 | | -6,3 | | -20,3 | | +34,1 | |
| Avec ajustement (M$) | -113,9 | | -146,4 | | -169,4 | | -123,5 | |

Sources: a) Règles budgétaires du MESS et Financial Report of Ontario Universities.
b) Idem (cours crédités seulement), 1987-88, Estimation
c) RECU et Financial Report of Ontario Universities, 1987-88: OCUA
d) Ajustement méthode MESS: retrancher de l'Ontario 24% des clientèles et 14% du financement.

Il y aurait donc un sous financement réel et important des universités québécoises par rapport aux universités ontariennes. Cette conclusion prend encore plus de force lorsqu'on réalise que les revenus considérés ici, soit les subventions de fonctionnement et les frais de scolarité constituent une fraction plus faible des revenus totaux des universités au Québec qu'en Ontario. (Voir à ce sujet le tableau 6, à la page 32).

Doit-on se comparer à l'Ontario puisque le système ontarien serait lui-même sous-financé selon l'Ontario Council on University Affairs? La tentation serait alors grande de se comparer avec une moyenne canadienne comme le fait le Comité tripartite.

La comparaison avec une moyenne canadienne pourrait être utile mais n'amoindrit certainement pas les problèmes méthodologiques. Mis à part l'Ontario, les systèmes universitaires des autres provinces offrent peu de similitude avec le réseau québécois en ce qui a trait au nombre et à la taille des établissements et à l'étendue des études offertes au niveau des secteurs disciplinaires et des cycles. Le "réseau canadien" d'établissements universitaires est en réalité très hétérogène. Il y a donc peu à retirer d'une telle comparaison.

### 3.2 L'indexation de la subvention d'une année de base

Une autre façon de tenter d'estimer le niveau de sous-financement du réseau sans recourir aux comparaisons interprovinciales, est de comparer la subvention par EETC en 1981-82, c'est-à-dire avant le début des compressions et prélèvements massifs, au coût actuel par EETC en tenant compte de l'inflation.

Si la subvention par EETC avait été régulièrement indexée au coût de la vie (IPC) et si l'on avait tenu compte de la croissance des clientèles, l'enveloppe de 1988-89 serait plus élevée d'un montant de 127,5 millions de dollars. Cette somme représente donc les crédits qu'il faudrait ajouter à la subvention actuelle pour restaurer les revenus des

universités à leur niveau en termes réels de 1981-82 (tableau 4), en supposant que l'indice des prix à la consommation représente bien l'inflation des dépenses universitaires[1].

**Tableau 4**

**Estimation du sous-financement du réseau universitaire québécois**

| | (1) SUBV. en M$ | (2) EETC | (3=1÷2) $/EETC | (4) IPC | (5) $/EETC 1981-82 indexé | (6=5-3) PERTE | (7=6x2) PERTE en M$ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1981-82 | 812,6 | 130 767 | 6 214 | 104,7 | 6 214 | 0 | 0 |
| 1982-83 | 860,9 | 135 866 | 6 336 | 114,4 | 6 790 | 454 | 61,7 |
| 1983-84 | 861,6 | 143 017 | 6 024 | 119,6 | 7 098 | 1 074 | 153,6 |
| 1984-85 | 899,2 | 143 476 | 6 287 | 124,1 | 7 365 | 1 078 | 154,7 |
| 1985-86 | 977,8 | 148 964 | 6 564 | 129,5 | 7 686 | 1 122 | 167,1 |
| 1986-87 | 1 028,6 | 150 597 | 6 830 | 134,9 | 8 006 | 1 176 | 177,1 |
| 1987-88 | 1 145,6 | 152 320 | 7 521 | 140,5 | 8 339 | 818 | 124,6 |
| 1988-89 | 1 201,5 | 153 274 | 7 839 | 146,1 | 8 671 | 832 | 127,5 |

Sources: EETC 1981-82 à 1983-84: déclarations des universités
1984-85 et 1985-86: RECU
1986-87 à 1988-89: estimations du MESS
IPC Canada 1981 = 100, mois de décembre
1988-89: hypothèse 4%

Des prélèvements et des compressions avaient eu lieu avant l'année de référence (1981-1982). C'est dire que les universités avaient déjà perdu une partie de leur pouvoir d'achat au moment où se sont amorcées les compressions et les prélèvements très importants de 1982 à 1987. Les pertes estimées au tableau 4 semblent assez réalistes puisque durant cette période, le Ministère a comprimé ses subventions de 61,2 millions de $[2] et procédé à des prélèvements de 70,9 millions de $ qui ont pour l'essentiel servi à financer des clientèles additionnel-

---

1. Un auteur comme M. Demers, op. cit., pense qu'un tel indice sous-estime l'inflation en milieu scientifique.

2. Ce chiffre ne comprend pas la récupération salariale de 1982-83 d'une valeur de 47,4 millions de $. Voir à ce sujet: NORMANDEAU, Y. et J.-Y. DESROSIERS, Subventions de fonctionnement et reconstitution des calculs servant à établir les dépenses de base, Les universités du Québec 1972-73 à 1986-87, MESS-DGERU, novembre 1987.

les. A cela, il conviendrait d'ajouter la sous indexation chronique des dépenses non salariales, et de noter que vu le gel des frais de scolarité, leur valeur réelle diminue constamment, baissant d'autant les revenus totaux des universités.

Le Conseil convient qu'on ne peut fonder une politique de financement sur la seule indexation de la subvention per capita. Mais il est évident que les très importantes pertes de revenus des universités au cours des dernières années sont à l'origine de leurs difficultés financières et des distorsions dans leur fonctionnement. Cela est d'autant plus vrai, que ces baisses de revenus sont intervenues après une première vague de compressions et ont été encourues brutalement, sans préavis, et sans que ne cessent les augmentations des attentes à leur égard ainsi qu'on peut le constater par l'évolution des clientèles et des subventions de recherche. Aussi même s'il est certain que cette période d'austérité a suscité des rationalisations, il est raisonnable de croire que le manque à gagner des dernières années, qui dépassent 150 millions de $ lorsqu'on tient compte du gel des frais de scolarité, représente un bon ordre de grandeur du sous financement des universités.

### 3.3 Détermination d'un niveau de financement à partir de normes

Une autre façon tout à fait différente d'estimer le niveau de financement requis, est l'établissement de normes représentant un niveau de ressources qu'il serait nécessaire de posséder pour dispenser un enseignement de qualité.

Les normes suivantes applicables uniquement aux activités d'enseignement ne sont utilisées ici que pour les fins de démonstration et ne sont pas nécessairement entérinées par le Conseil.

Hypothèses: Taille des groupes-cours: 30 étudiants
Charge moyenne de cours par professeur: 4
Salaires des professeurs: 50 000$
Salaires des chargés de cours/cours: 3 500$
Proportion des professeurs/chargés de cours: 70/30
Clientèles 1986-87: 150 600 EETC

Calculs: 150 600 EETC x 30 crédits = 4 518 000 crédits à dispenser
4 518 000 - 3 crédits/cours = 1 506 000 cours
1 506 000 - 30 étudiants/cours = 50 200 groupes-cours
50 200 x .7 enseignants = 35 140 - 4 = 8 785 professeurs
50 200 x .3 chargés de cours = 15 060 charges de cours
8 785 x 50 000$ = 439 250 000$ masse salariale professeurs
15 060 x 3 500$ = 52 710 000$ masse salariale chargés de cours

| | |
|---|---|
| Masse salariale hypothétique totale: | 491 960 000$ |
| Masse salariale réelle 1986-87: | 444 438 000$ |
| Financement nécessaire | 47 522 000$ |

Cette méthode de calcul ne couvre que partiellement les coûts de fonctionnement des universités. Il faut en effet tenir compte des coûts supplémentaires qu'entraîne l'ajout de professeurs. Ceux-ci auront besoin de techniciens, de secrétaires, de laboratoires, de documentation, etc. Il faudra en outre leur offrir des avantages sociaux.

Selon Statistique Canada, les salaires des professeurs représentent à peu près 40% du budget de fonctionnement des universités. C'est-à-dire que l'ajout d'un montant de 47,5 millions de $ à la masse salariale des professeurs devrait normalement entraîner une augmentation totale de 120 millions de $ du budget de fonctionnement des universités.

Bien entendu, ce chiffre n'est qu'approximatif puisqu'il est basé sur des normes et des moyennes. Il reste cependant que dans les faits, ces normes sont raisonnables et correspondent à un fonctionnement acceptable des établissements. Ainsi, dans le modèle proposé, le ratio étudiants/professeur serait de 17,1, ce qui correspond à peu près à la moyenne canadienne de 1984-85 et dépasse la moyenne de l'Ontario pour la même année (16,1).

C'est donc dire que cette méthode, comme les précédentes, indique un sous financement important du réseau universitaire québécois, que l'on peut évaluer être de l'ordre de 120 millions de $.

## 4. Le rendement de l'investissement dans l'enseignement supérieur

Dans les pages précédentes, une démonstration a été faite du sous financement relatif des universités québécoises notamment par rapport à l'Ontario. Cette constatation doit amener la question de la pertinence d'un rattrapage. Dans un contexte où les revenus du Québec sont limités, il n'est pas inutile de revoir les avantages escomptés des investissements dans l'enseignement supérieur et d'en évaluer la rentabilité.

Le présent chapitre tente de faire le point sur la question en l'abordant de deux façons: D'une part peut-on dire que l'investissement dans l'enseignement supérieur est rentable et d'autre part un accroissement de cet investissement rapportera-t-il des bénéfices marginaux justifiant une redistribution plus avantageuse des dépenses publiques au profit de l'enseignement supérieur?

### 4.1 L'enseignement supérieur est-il rentable?

Il est possible d'aborder la question de l'apport économique de l'éducation de plusieurs façons. L'une d'entre elles consiste à analyser les dépenses pour l'enseignement supérieur dans la problématique des missions de l'État.

On reconnaît généralement à l'Etat un rôle de régulateur de l'économie. Ce rôle peut être assumé par la gestion de la demande globale (politiques fiscales et monétaires) ou par la régulation du marché du travail.

Une formation adéquate de la main-d'oeuvre permet de prévenir les pénuries, sources d'inflation, et d'éviter les surplus c'est-à-dire le chômage.

Ainsi, il existe une relation positive entre le niveau de scolarité et la participation à la main-d'oeuvre active. Comme l'illustre le tableau 5, le taux d'activité de la population de 15 ans et plus était, en avril 1988, de 85,2% pour les diplômés universitaires contre 66,9% dans le cas des individus n'ayant fait que des études de niveau secondaire. De plus, le niveau d'instruction est inversement proportionnel au taux de chômage.

De plus, toutes les enquêtes sur la situation des diplômés sur le marché du travail indiquent que le taux de chômage des diplômés universitaires est moindre que celui des finissants du collégial ou du secondaire professionnel. Bien que la situation de l'emploi varie beaucoup selon les domaines d'études, il existe une relation positive entre les nouveaux emplois offerts et le nombre de diplômés. "La croissance de l'emploi a été plus élevée dans les professions vers lesquelles tendent à se diriger les diplômés de collège et d'université que dans les professions choisies par l'ensemble de la population active"[1].

On observe également que les personnes instruites ont un revenu supérieur à la moyenne. "Parmi les personnes âgées de 25 à 34 ans en 1981, les diplômés d'universités gagnaient, en moyenne, environ 50% de plus que les personnes n'ayant pas fait d'études postsecondaires"[2].

L'éducation, source potentielle d'une productivité marginale accrue, n'explique cependant pas totalement les disparités de revenus, il faudrait prendre également en considération d'autres facteurs comme l'expérience et le champ de spécialisation[3] ou les structures de salaires et les "attraits non-pécuniaires des emplois ouverts aux diplômés"[4].

---

1. STATISTIQUE CANADA. L'évolution du marché du travail pour les diplômés du postsecondaire 1975 à 1984. Cat. 89-518, p. 15.

2. STATISTIQUE CANADA. Cat. 89-518, p.45.

3. LACROIX, R. et LEMELIN, C. Éducation supérieure et revenu. Centre de recherche en développement économique. Cahier 7903. Université de Montréal.

4. BOWEN, William G. "Estimation de l'apport économique de l'éducation" dans Aspects économiques de l'enseignement supérieur. OCDE. Paris 1964.

**Tableau 5**

**Taux d'activité et taux de chômage de la population de 15 ans et plus, selon le niveau d'instruction et le sexe, Canada, 1988**

| Niveau d'instruction | Taux d'activité | | | Taux de chômage | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Hommes | Femmes | Total | Hommes | Femmes |
| Total | 65,7 | 75,5 | 56,5 | 8,2 | 8,3 | 8,2 |
| 0-8 années | 37,7 | 50,9 | 24,7 | 11,8 | 11,5 | 12,5 |
| Études secondaires | 66,9 | 77,7 | 57,0 | 9,9 | 10,1 | 9,7 |
| Études postsecondaires partielles | 69,6 | 75,9 | 63,4 | 7,1 | 6,7 | 7,6 |
| Certificat/diplôme d'études postsecondaires | 80,1 | 88,4 | 73,5 | 5,3 | 5,1 | 5,7 |
| Grade universitaire | 85,2 | 89,1 | 80,2 | 4,0 | 3,7 | 4,5 |

Source: STATISTIQUE CANADA, La population active, Catalogue 71-001, p.31, avril 1988.

L'université joue donc un rôle important dans la réponse aux besoins du marché du travail. Il faudrait cependant prendre garde de réduire sa mission à cette unique fonction ou encore de concevoir ses programmes de formation dans cette seule perspective. Sa mission est en effet plus vaste et comprend, entre autres, la conservation, la transmission et l'accroissement des connaissances dans tous les domaines. Et l'on s'attend que ses diplômés, tout en étant en mesure d'assumer des fonctions précises sur le marché du travail, soient suffisamment polyvalents et capables d'esprit critique et d'adaptation à l'évolution des connaissances.

Une autre mission de l'État est de favoriser une distribution équitable des revenus. Bien que cet objectif puisse être partiellement atteint par les paiements de transferts ou par la fiscalité, l'accès à l'enseignement supérieur constitue un moyen efficace de mobilité sociale.

L'État a investi beaucoup de ressources pour promouvoir l'accessibilité que ce soit dans les programmes d'aide financière aux étudiants, par la présence d'établissements universitaires dans les principales régions du Québec ou par un gel des frais de scolarité.

L'accessibilité n'est cependant pas une question uniquement financière. Ainsi, malgré l'aide financière disponible, on observe que la stratification sociale des effectifs étudiants n'est pas indépendante de celle observée dans la société. Des progrès ont toutefois été accomplis. Ainsi, le tiers des étudiants de premier cycle à temps plein au Canada et la moitié des étudiants à temps partiel ont des parents dont le niveau d'instruction est inférieur au diplôme d'études secondaires[1].

L'université exerce aussi une influence importante sur le progrès économique et technologique par ses activités de recherche. Depuis quelques années, la collaboration entre les universités et l'industrie s'est

---

1. STATISTIQUE CANADA. Profil des étudiants du niveau postsecondaire au Canada. Avril 1987.

intensifiée. Le Gouvernement du Québec a annoncé lors des deux derniers budgets des mesures fiscales favorisant une meilleure synergie entreprises-universités. C'est dire que par des activités de recherche orientées vers les besoins des entreprises, les universités peuvent favoriser leur développement et contribuer à la compétitivité de la société québécoise dans le monde moderne.

Cependant, il ne faudrait pas oublier la nécessité du développement de la recherche fondamentale sans caractère utilitaire à l'université. Ce type de recherche a également, mais à plus long terme, un impact économique positif.

Une autre façon d'estimer la rentabilité de l'investissement universitaire est basée sur la théorie du capital humain. Selon cette approche, l'individu et l'Etat peuvent investir dans l'acquisition de qualifications au même titre que l'investissement dans le capital physique. Il s'agit d'une analyse coûts-bénéfices où les coûts sont concentrés sur une courte période alors que les bénéfices sont réalisables sur toute la durée de la vie active et peuvent être perçus non seulement par le bénéficiaire, mais aussi par son environnement familial et la société à laquelle il participe. On peut alors comparer les coûts directs et indirects (manque à gagner) de la formation avec la valeur actualisée des revenus supplémentaires provenant de l'investissement initial.

Cette approche permet de calculer un taux de rendement fiscal. Les bénéfices dus à une augmentation de revenus sont d'autant plus importants sur le plan de la rentabilité fiscale que l'impôt est plus progressif puisque le manque à gagner pour l'État se situe à une période où l'étudiant possède un faible revenu alors que son imposition ultérieure se situe dans une période de revenu croissant.

Dans cette optique, l'investissement dans l'enseignement supérieur serait fiscalement rentable pour l'Etat. Les résultats de l'étude de Vaillancourt[1] indiquent que les études universitaires ont un taux de rendement privé de 7 à 14% et un taux de rendement public de 6 à 10%. Pour sa part, l'étude de Lemelin et Perrot[2] démontre que "l'éducation permet d'accroître l'assiette fiscale de l'Etat en même temps que le revenu privé".

Il existe un certain nombre de problèmes méthodologiques inhérents à l'utilisation de la théorie du capital humain, mentionnons à titre d'exemple la liaison étroite des composantes consommation et investissement dans l'éducation, ainsi que l'utilisation du facteur d'escompte "afin de tenir compte du fait qu'un dollar gagné demain a moins de valeur qu'un dollar gagné aujourd'hui"[3].

Ces quelques remarques permettent donc d'établir l'intérêt pour une société d'investir dans le système universitaire pour accroître sa productivité. Il ne faudrait cependant pas oublier que l'intérêt de l'État dépasse cette dimension purement économique, pour atteindre des aspects sociaux et culturels, où certaines externalités positives, mais difficilement quantifiables, sont extrêmement importantes. Ainsi l'éducation est un facteur important de la qualité de la vie, du développement de la culture et de la démocratie.

---

1. VAILLANCOURT, François. "The Returns to University Schooling in Canada". Canadian Public Policy, 1986, pp. 449 à 458.

2. LEMELIN, Clément et PERROT, Jean. Les dépenses publiques pour l'enseignement universitaire et le taux de rendement fiscal. Congrès annuel de la société canadienne de science économique, mai 1981.

3. BOWEN, William G. Op. cit.

## 4.2 Une hausse de l'investissement dans l'enseignement supérieur est-elle rentable?

Il serait difficile, voire irréaliste, de tenter de démontrer par des arguments purement économiques qu'un accroissement somme toute assez modeste des crédits réservés à l'enseignement supérieur serait rentable. La raison en est que la production des universités n'est pas toute mesurable aussi bien du point de vue des intrants que des extrants. Il est en outre possible d'imaginer diverses formes d'organisation, les unes plus coûteuses les autres moins, dont les performances paraissent, du moins du point de vue économique, assez similaires. Il ne sera donc pas question d'aller dans cette direction.

On peut par contre se demander si les revenus des universités sont suffisants pour permettre de tirer pleinement profit des investissements très considérables déjà consentis dans ce secteur. La réponse à cette question est nettement plus facile, car les signes sont de plus en plus clairs que tel n'est pas le cas. Quelques indicateurs permettent de motiver cette réponse. Le corps professoral, par exemple, tarde à se renouveler. Il est essentiellement stable depuis le début des années 80, malgré une augmentation de 16% de la clientèle. Il en résulte un vieillissement rapide, l'âge moyen des professeurs dépassant présentement 45 ans, et une augmentation inquiétante du ratio étudiants/professeur régulier, ce ratio atteignant 19 en 1985. Même situation du côté des équipements, qu'on ne peut renouveler à un rythme suffisant, ce qui entraîne une désuétude grandissante; ou du côté des bibliothèques dont le Conseil a déjà signalé la pauvreté relative.[1]

Dans son second rapport sur la conjoncture scientifique et technologique au Québec, le Conseil de la science et de la technologie écrit:

---

1. Avis 85.4.

> "A cet égard il importe de souligner que les budgets totaux de fonctionnement des universités n'ont pas crû au même rythme que les dépenses de recherche. En conséquence, on assiste à une érosion de la capacité des universités à soutenir la recherche; en effet, les coûts indirects de la recherche, assumés le plus souvent à même les fonds généraux des universités, s'avèrent un fardeau de plus en plus onéreux".[1]

Il paraît donc de plus en plus clairement que les universités ne bénéficient pas des revenus qui leur permettraient de conserver toute sa valeur à l'investissement dans l'enseignement supérieur. De ce fait, elles voient décroître leur capacité d'offrir des enseignements de la meilleure qualité et de poursuivre des recherches de pointe. On peut donc conclure qu'une hausse de leurs revenus serait tout à fait rentable, à condition cependant qu'un tel investissement soit utilisé de la façon la plus efficace.

### 4.3 Les conditions d'une rentabilité accrue

Dans toute institution, une injection de crédits additionnels ne contribuera à améliorer la productivité qu'en autant qu'ils soient utilisés à des fins bien précises et amènent un relèvement de la quantité et de la qualité de ses produits. Quelles sont donc ces fins qui feront qu'une addition de revenus soit rentable dans le domaine de l'enseignement supérieur?

a) Accroissement de la quantité ou de la qualité des diplômés

On a démontré précédemment que l'un des indicateurs à privilégier pour la mesure d'une augmentation de la productivité était l'état du capital humain.

Ceci implique qu'une productivité accrue sera la résultante d'un accroissement du nombre de diplômés universitaires, ou encore d'un accroissement de leur qualité conduisant à un taux d'activité ou de rémunération plus élevé.

---

1. CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE. "Science et technologie: Conjoncture 1988", p. 88, septembre 1988.

Dans un contexte de ralentissement démographique, il paraît plus intéressant de chercher à améliorer la qualité des diplômés et le taux de diplômation que l'ouverture inconsidérée de l'accès. Car si le nombre de diplômés est fonction du nombre d'inscrits, il l'est aussi de la progression des étudiants dans leurs études (nombre de crédits, abandons, réorientation, échecs...). C'est dire que des investissements destinés par exemple à améliorer l'encadrement des étudiants pourront s'avérer profitables.

b) Ajustement des diplômés aux besoins de la société et du marché du travail

Il ne fait pas de doute que l'un des facteurs les plus importants de la qualité des diplômés est leur capacité à s'intégrer rapidement au marché du travail, à s'adapter à son évolution et à jouer un rôle actif dans la société. C'est dire qu'un programme de formation bien conçu en ce sens constitue un atout de taille pour le futur diplômé et pour la société en général puisqu'une main-d'oeuvre bien formée est une condition essentielle de progrès économique. Compte tenu de la volatilité du marché du travail, il ne faudrait cependant pas penser ces programmes en fonction des seules prévisions ou exigences à court terme de l'emploi, mais aussi et surtout veiller à rendre le futur diplômé capable de suivre, voire de précéder, son évolution.

c) Acroissement de la quantité et de la qualité de la recherche

La recherche représente l'une des activités majeures des universités et ses produits, publications, conférences ou brevets, contribuent grandement au développement économique et social de toute société moderne. Cette activité joue un rôle essentiel dans la mise au point et le maintien de programmes de formation qui soient à la pointe du savoir et de la technologie. C'est d'ailleurs là sa principale raison d'être à l'université. Elle joue aussi un rôle très important dans le développement social et économique des sociétés, comme on l'a mentionné précédemment. Ainsi donc, des

investissements destinés à permettre d'augmenter le volume d'activités de recherche et de hausser leur niveau de compétitivité sur le plan international seraient très rentables.

d) L'adaptation rapide du système

Pour qu'un investissement marginal se traduise par un impact réel sur la productivité, il est nécessaire que le système puisse s'adapter aux modifications du contexte et ainsi tirer rapidement profit des conditions améliorées ou renouvelées.

Le système universitaire ne réagit jamais brutalement. On ne peut en effet modifier du jour au lendemain des programmes de formation ou de recherche. L'adaptation y est donc graduelle. Elle résulte d'une quantité de gestes posés à divers niveaux de responsabilité. L'efficacité d'un tel processus d'adaptation ne peut résulter que d'un leadership fort et reposer sur des plans de développement bien conçus pour guider l'action des divers agents. En ce sens, la capacité d'adaptation ne constitue donc pas véritablement une fin à rechercher dans l'utilisation de crédits additionnels, mais plutôt une condition qui permette d'en tirer le meilleur profit.

On pourrait relever bien d'autres conditions favorables à la réalisation des bénéfices, mais déjà ces quelques considérations délimitent la stratégie la plus rentable économiquement.

## 4.4 Une stratégie favorisant l'émergence des bénéfices

Comme on l'a vu précédemment il y a plusieurs façons de démontrer la rentabilité de l'investissement dans l'enseignement supérieur. Nonobstant certains problèmes méthodologiques, les externalités non- quantifiables ou les difficultés d'une problématique globale, il apparaît essentiel d'investir les sommes nécessaires dans l'enseignement supérieur. Et comme on l'a montré, le réseau universitaire québécois a besoin en 1988 d'un montant additionnel de 120 millions de dollars.

Les pages précédentes ont tenté de démontrer qu'un tel investissement additionnel est rentable s'il est concentré sur des cibles à impact et s'il est déposé dans un terrain propice c'est-à-dire un milieu sensible et évolutif. Ces conclusions ne remettent pas en cause l'autonomie des universités mais plutôt le type de dialogue entre les universités et l'État pourvoyeur.

Ainsi, l'investissement additionnel devrait contribuer à améliorer la diplômation et favoriser le développement de l'étudiant. Dans le contexte démographique actuel ce n'est pas uniquement sur le nombre mais surtout sur la qualité des diplômés qu'il faut miser, ce qui implique un investissement concentré sur le développement des aptitudes des étudiants (contenu de programmes et méthodes pédagogiques), sur leur capacité à poursuivre (aide financière ajustée), sur leur motivation à poursuivre (système d'encadrement et de support, système de valeur et attitude vis-à-vis du travail) et à obtenir le niveau d'instruction maximum.

Il faudrait donc que cet investissement additionnel serve principalement à assurer un meilleur encadrement des étudiants, notamment par l'addition de professeurs réguliers de façon à diminuer la proportion des chargés de cours ou la grosseur des groupes-cours. Ces mesures devraient contribuer au rajeunissement du corps professoral dont l'âge moyen est passé de 42,9 ans en 1981 à 45 ans en 1985[1].

Les résultats des études en cours sur le cheminement des étudiants devraient bientôt nous renseigner sur l'ampleur des mesures correctrices nécessaires pour diminuer les taux d'abandons, d'échecs et de réorientations et ainsi hausser le taux de diplômation.

Des mesures devront être prises pour améliorer la qualité de l'enseignement de premier cycle, par exemple par le perfectionnement pédagogique des professeurs. Les programmes devront aussi s'ajuster aux modifications du contexte démographique et socio-économique.

---

1. CREPUQ. Caractéristiques et rémunération des professeurs de carrière des universités québécoises. Rapport de l'Enquête sur le personnel enseignant 1983-1985.

Au niveau des études avancées, des mesures pourraient être envisagées en vue d'assurer un meilleur encadrement et une intégration harmonieuse des étudiants aux travaux de recherche, particulièrement dans le secteur des sciences humaines. De même, des améliorations dans le support et l'infrastructure de recherche permettraient de mieux tirer profit du potentiel de recherche du corps professoral, d'offrir un meilleur environnement aux jeunes chercheurs et d'accroître les retombées de cette activité universitaire.

Il ne faut pas oublier, en outre, que des efforts substantiels seront nécessaires pour moderniser les équipements scientifiques et les ressources documentaires. Ici cependant, les crédits requis proviendront plutôt des budgets d'investissements.

## 5. L'effort gouvernemental envers les universités

Les chapitres précédents ont permis de faire état du sous financement des universités québécoises et de la rentabilité d'un investissement accru en matière d'enseignement supérieur. Mais l'Etat assume déjà une lourde part des budgets de fonctionnement des universités. Il faut dès lors se demander si l'effort qu'il consent déjà est suffisant ou s'il doit être haussé. Il faut aussi se demander si la part des autres investisseurs est adéquate.

Lorsque l'on tente d'estimer la part de la richesse collective qui doit être destinée à l'enseignement supérieur, un indicateur macro- économique comme le Produit intérieur brut (PIB) est souvent utilisé.

Ainsi si l'on considère les dépenses au titre de l'enseignement post-secondaire (universitaire et non universitaire) en pourcentage du PIB, on constate que la société québécoise leur consacrait 2,8% de son PIB en 1983-84 comparativement à 1,9% en Ontario[1]. Cependant la présence du niveau collégial général québécois conduit à surestimer l'effort de la société québécoise.

De même, au cours de la période 1976-77 à 1985-86, les dépenses totales des universités en pourcentage du PIB ont été plus élevées au Québec qu'en Ontario, mais inférieures à la proportion enregistrée dans les provinces atlantiques[2] (Graphique 1).

Cet indicateur n'est cependant pas indépendant de la richesse relative des provinces. "Le Québec étant moins riche, les dépenses en éducation accaparent une plus grande partie de ses ressources financières que

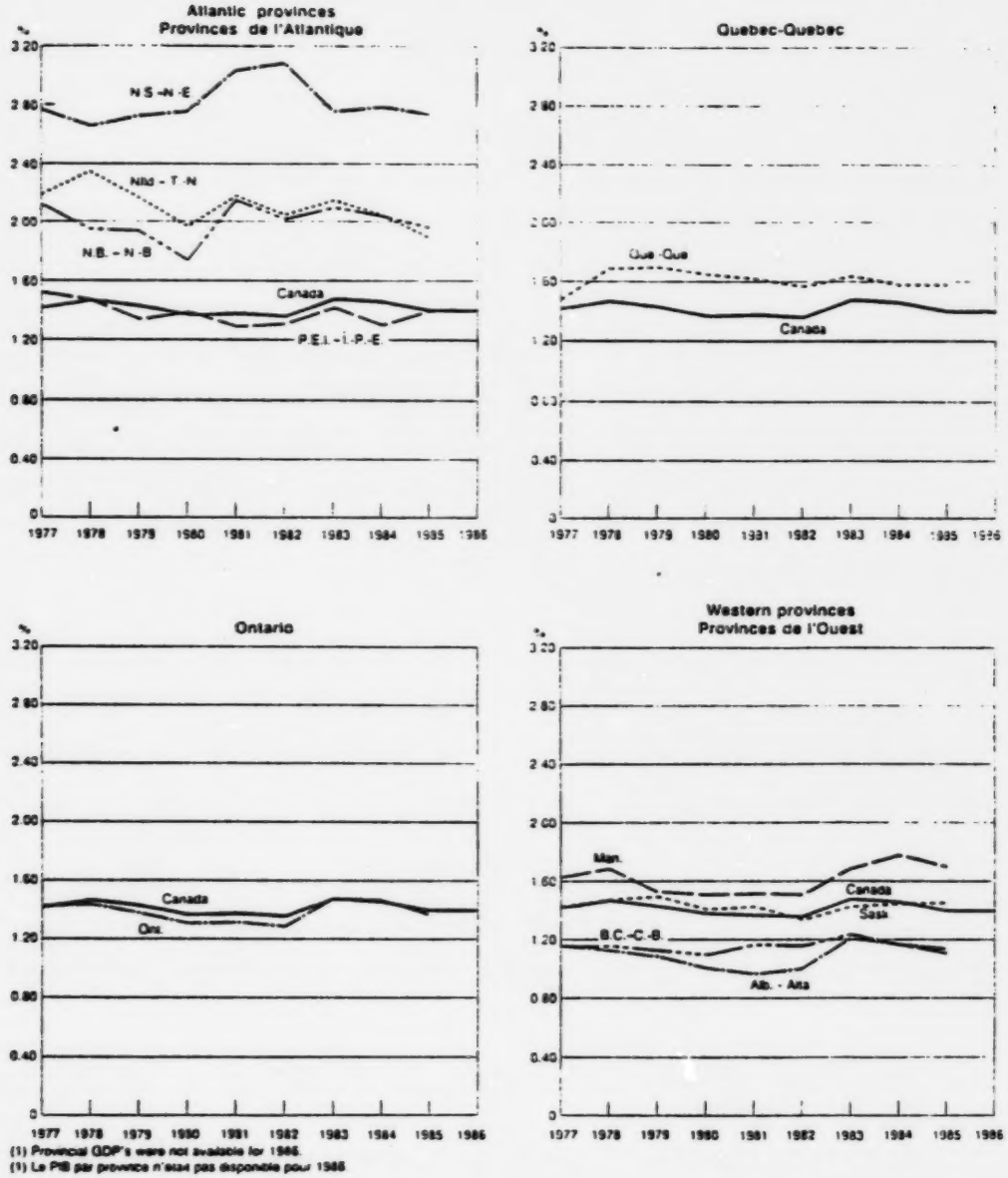
---

1. STATISTIQUE CANADA, Statistiques financières de l'éducation 1983-84, Cat. 81-208.

2. STATISTIQUE CANADA, Finances des universités, Analyse des tendances, Cat. 81-260.

## GRAPHIQUE 1

### Dépenses totales des universités en pourcentage du PIB selon la région, 1976-77 à 1985-86




(1) Provincial GDP's were not available for 1986.
(1) Le PIB par province n'était pas disponible pour 1986

Source: STATISTIQUE CANADA, Finances des universités, Analyse des tendances 1976-77 à 1985-86, Catalogue 81-260.

l'Ontario"[1]. Comme l'a démontré Demers, les dépenses par étudiant, la richesse relative de la société et l'indice de fréquentation scolaire influencent ce type d'indicateurs.

Un autre indicateur de l'effort collectif est la dépense par habitant. Le graphique 2 permet de constater que les dépenses des universités par habitant sont, depuis 1982, moindres au Québec qu'en Ontario ou que dans le Canada pris dans son ensemble. De ce point de vue, la contribution gouvernementale pourrait donc être haussée.

D'autres types d'indicateurs ont déjà été expérimentés, ainsi Falardeau[2] met en relation la contribution de la société (ressources financières des universités) avec la richesse de la société exprimée par le PIB en rapport avec l'importance relative d'une population cible (18-29 ans). La prudence est cependant de mise dans de telles comparaisons étant donné que l'âge moyen des clientèles étudiantes n'est pas toujours semblable.

Au niveau des dépenses du Gouvernement du Québec, il est réconfortant de constater que les subventions de fonctionnement aux universités occupent une part croissante des dépenses budgétaires, de 3,54% en 1983-84 à 3,88% en 1988-89. Il faut cependant noter qu'on est encore loin de la part occupée vers la fin de la décennie 70, alors qu'elle dépassait 4,6%.

Historiquement le Gouvernement du Québec a fourni un effort très significatif envers l'enseignement supérieur. Et l'on ne peut certes lui reprocher de l'avoir négligé, même si certains indices, comme les dépenses par habitant, conduisent à penser que cet effort pourrait être haussé. Il faut cependant se demander si les contributions des divers bénéficiaires de l'enseignement supérieur sont bien équilibrées.

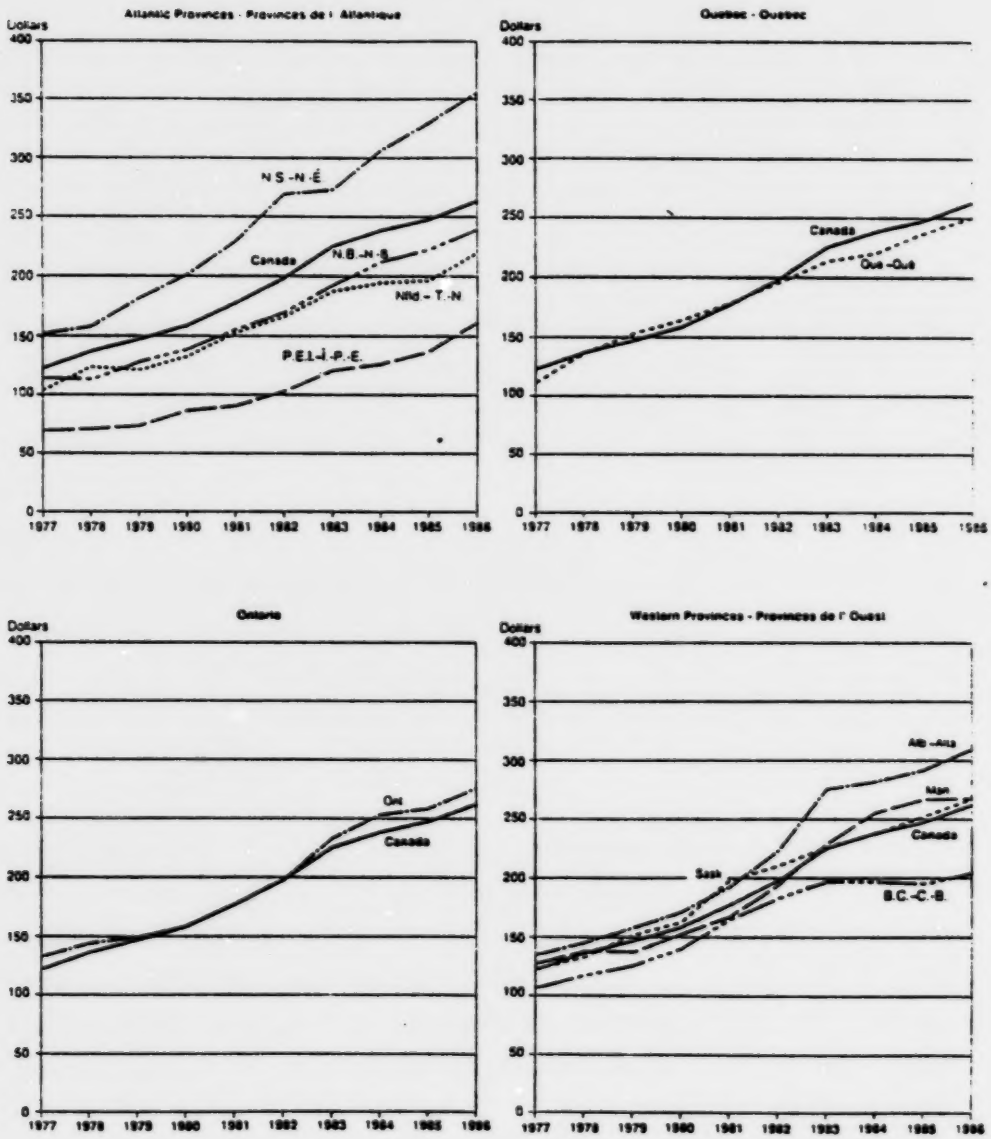
---

1. DEMERS, Marius, op.cit., p.74.

2. FALARDEAU, Michel, Analyse de l'évolution de l'enseignement supérieur à la lumière d'indicateurs socio-économiques, DGES-MEQ, 1981, p. 11.

## GRAPHIQUE 2

### Dépenses totales des universités par habitant selon la région, 1976-77 à 1985-86




Source: STATISTIQUE CANADA, Finances des universités, Analyse des tendances 1976-77 à 1985-86, Catalogue 81-260.

## 6. La contribution relative des sources de financement des universités

Une véritable révision du financement des universités ne peut être accomplie sans examiner les sources susceptibles d'y contribuer. On peut identifier cinq sources principales de revenus pour les universités canadiennes: les gouvernements provinciaux, le Gouvernement fédéral, les droits de scolarité, les dons et les autres sources (revenus de placement, contrats...). Le tableau 6 illustre la proportion de ces sources de financement dans les revenus des universités.

Le tableau 6 indique que la proportion du financement provincial au Québec (70%) est supérieure à celle de l'Ontario (54,7%) et à celle de n'importe quelle autre province (de 52,6 à 69,3%). Si l'on calcule les subventions provinciales de fonctionnement en pourcentage des seuls revenus de fonctionnement général la proportion québécoise grimpe à 86% comparativement à 74% dans le cas de l'Ontario.

L'effort financier du Gouvernement du Québec pour l'enseignement universitaire ne se limite d'ailleurs pas seulement aux subventions de fonctionnement et de recherche. Par l'entremise du plan quinquennal d'investissements universitaires, il finance les immobilisations (bâtiments, équipements) du réseau universitaire. En 1987-88, 75,9 millions de dollars ont été versés à ce chapitre.

En outre, le système d'aide financière aux étudiants constitue une dépense importante du Gouvernement. En 1987-1988, 275 millions de dollars ont été consacrés à ce programme pour aider financièrement les étudiants du collégial et du niveau universitaire. Le Conseil a publié récemment un avis sur ce sujet[1]. Comme les prêts et bourses permettent à de nombreux étudiants d'acquitter leurs frais de scolarité, la proportion des revenus des universités en provenance du Gouvernement est en réalité plus élevée que ne l'indique le tableau 6.

---

1. Le système d'aide financière aux étudiants. Avis 87.12.

**Tableau 6**

**Revenus totaux des universités selon les principales sources de fonds (en milliers de $)**

| | | | Fédéral | Provincial | Droits | Dons* | Autres** | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| QUÉBEC | 1976-77 | $ | 55 591 | 498 424 | 62 614 | 29 552 | 55 176 | 701 357 |
| | | % | 7,9 | 71,1 | 8,9 | 4,2 | 7,9 | 100 |
| | 1985-86 | $ | 160 800 | 1 107 330 | 105 913 | 74 529 | 131 833 | 1 580 405 |
| | | % | 10,2 | 70,0 | 6,7 | 4,7 | 8,4 | 100 |
| ONTARIO | 1976-77 | $ | 80 392 | 710 239 | 131 777 | 57 116 | 145 466 | 1 124 990 |
| | | % | 7,1 | 63,1 | 11,7 | 5,1 | 12,9 | 100 |
| | 1985-86 | $ | 268 099 | 1 382 031 | 352 635 | 168 251 | 357 130 | 2 528 156 |
| | | % | 10,6 | 54,7 | 13,9 | 6,7 | 14,1 | 100 |
| CANADA | 1976-77 | $ | 208 740 | 1 917 664 | 290 625 | 123 281 | 321 208 | 2 861 518 |
| | | % | 7,3 | 67,0 | 10,2 | 4,3 | 11,2 | 100 |
| | 1985-86 | $ | 663 983 | 4 034 611 | 728 582 | 370 263 | 809 100 | 6 606 539 |
| | | % | 10,1 | 61,1 | 11,0 | 5,6 | 12,2 | 100 |

* Inclut les legs et octrois non gouvernementaux.

** Revenus de placements et autres provenances.

Source: STATISTIQUE CANADA, Finances des universités, Analyse des tendances 1976-1977 à 1985-1986, Catalogue 81-260.

Selon le même tableau, la proportion des fonds fédéraux aux universités est de l'ordre de 10%; il s'agit principalement des subventions de recherche. Cependant, si l'on considère les transferts fiscaux et financiers aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis, l'effort financier du gouvernement central devient beaucoup plus important. De plus, le Québec reçoit des paiements de remplacement (55,5 millions de dollars en 1985-86) pour l'aide financière aux étudiants.

## 6.1 Les frais de scolarité

Un facteur qui explique pourquoi les subventions de fonctionnement du Gouvernement occupent une place si importante dans le budget des universités québécoises, est le faible niveau des frais de scolarité au Québec.

Les frais de scolarité représentaient en 1985-86 13,9% des revenus totaux des universités en Ontario contre 6,7% au Québec. En ne considérant que les revenus de fonctionnement général, la proportion passe à 20,5% en Ontario et à 9,3% au Québec.

La politique de gel des frais de scolarité en vigueur au Québec depuis 20 ans explique pourquoi les frais québécois ne représentent que le tiers des frais ontariens alors qu'ils étaient globalement comparables au début des années 70. En 1987-88, en Ontario, les frais moyens de scolarité en droit et en sciences étaient de 1 350$, 1 700$ en médecine et d'environ 1 500$ aux cycles supérieurs[1]. En 1988-89, les frais de scolarité ontariens augmenteront de 4,5%.

Dans son avis 85.4, le Conseil jugeait opportun d'augmenter les frais de scolarité à un niveau comparable à ceux en vigueur dans les autres provinces canadiennes. Lors de son récent avis sur le système d'aide financière aux étudiants[2], le Conseil réitérait cette recommandation

---

1. STATISTIQUE CANADA, Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes 1986-87 et 1987-88, Catalogue 81-219.

2. Le système d'aide financière aux étudiants, Avis 87.12.

et mentionnait que les étudiants moins nantis ne souffriraient pas d'une telle augmentation étant donné que la valeur des prêts et bourses est automatiquement ajustée pour tenir compte des coûts réels de la scolarité.

Dans son mémoire à la Commission parlementaire de 1986, le Conseil soulignait que "la politique du gel des frais de scolarité telle que pratiquée au Québec a eu pour conséquence de rendre les universités presque entièrement dépendantes des subventions gouvernementales dans l'établissement de leur budget de fonctionnement". L'adjonction du gel des frais de scolarité et des compressions budgétaires des dernières années a eu pour conséquence l'imposition d'une politique d'austérité dans les universités concurremment à une politique libérale en matière d'aide financière aux étudiants. En finançant davantage la demande (étudiants) que l'offre, le gouvernement a certes favorisé l'accessibilité, mais sans s'assurer que les ressources seraient suffisantes pour maintenir la qualité de l'enseignement.

Dans le but de laisser à chaque établissement une certaine marge de manoeuvre dans la détermination de son niveau de revenus en introduisant une certaine flexibilité dans le financement, le Conseil a déjà recommandé de permettre aux universités d'ajuster individuellement leurs droits de scolarité à l'intérieur d'un corridor. Ainsi les subventions gouvernementales seraient calculées sur la base d'une médiane, les universités demeurant libre d'ajuster leurs frais à la hausse ou à la baisse suivant les secteurs ou les programmes.

En Ontario, les universités ont déjà une marge de manoeuvre de 10% "The government introduced a provision in 1980-81 allowing institutions to set tuition fee rates of up to 110% of standard tuition fee rates without reduction in operating grants"[1].

---

1. The Ontario Operating Funds Distribution Manual 1987-88, Ministry of Colleges and Universities, p. 56.

Les frais de scolarité au Québec sont quasi-uniformes quel que soit le secteur disciplinaire. Dans la plupart des provinces canadiennes ces frais varient selon le domaine d'étude. Dans l'hypothèse d'une augmentation et d'une déréglementation partielle des frais de scolarité, le Ministère pourrait envisager la possibilité d'un tel ajustement comme l'a déjà suggéré le Conseil.

> "Le Conseil verrait d'un bon oeil que cette augmentation (des frais de scolarité) ne soit pas uniforme, mais qu'elle soit plutôt établie en proportion du coût réel des études universitaires, de façon à représenter 15% de ce coût. On aurait ainsi un système de frais différenciés selon les secteurs, indexés par la suite de façon à maintenir constante leur contribution relative aux revenus des universités"[1].

## 6.2 Les revenus des fonds de dotation

Une autre différence notable entre les sources de revenus des universités québécoises et ontariennes est l'importance des dotations. Il convient de préciser la notion de fonds de dotation. Il s'agit de fonds "qui ont été donnés à l'institution et dont le capital ne peut être généralement utilisé puisqu'il doit être placé afin de produire un revenu. Les revenus de ce fonds seront inclus dans les revenus avec ou sans restriction suivant la volonté du pourvoyeur; si celui-ci n'a pas exprimé de volonté, les revenus sont inclus au fonds sans restriction"[2].

Le capital des fonds de dotation ne peut généralement pas servir à financer les dépenses de fonctionnement. Il n'est donc ni possible, ni souhaitable que les dons se substituent aux subventions gouvernementales de fonctionnement.

---

1. Mémoire du Conseil des universités à la Commission parlementaire de l'éducation, p. 29.

2. Brochure explicative du formulaire financier 1984-85 des universités du Québec, DGERU, 1985, p. 12.

En ce qui a trait aux revenus de ces fonds, la position gouvernementale a évolué au fil des ans. Il y a une quinzaine d'années, le MEQ considérait les revenus nets de dons et de dotations pour fins générales de fonctionnement et pour fins spécifiques reliées aux fonctions subventionnées comme des revenus admissibles, c'est-à-dire déductibles des subventions gouvernementales. Le MEQ tenait compte de l'ensemble des revenus quel que soit la source.

Dans le but de procurer à l'enseignement supérieur des ressources supplémentaires et d'introduire une certaine marge de manoeuvre dans les budgets des universités, le Conseil recommandait en 1972 de "dégager des revenus de dons et de dotations pour fins générales et subventionnées pouvant s'élever jusqu'à 1% du budget de dépenses agrées de l'année courante sans qu'il en soit tenu compte dans le calcul de subventions"[1]. Cette recommandation, tout en permettant une libéralisation de l'utilisation de ces fonds, assurait un certain équilibre inter-universitaire.

En 1974-75, le Ministère donna suite de façon partielle à cette recommandation en dégageant 50% des dons et revenus annuels de dotation pour fins générales jusqu'à concurrence de 1%. Ce n'est qu'en 1980-81 que les revenus de dons et dotations ne furent plus pris en compte dans l'établissement des revenus admissibles.

Une partie des revenus des fonds de dotation est généralement utilisée pour préserver la valeur du capital accumulé contre l'inflation. Les revenus disponibles chaque année représentent une faible proportion des revenus totaux et sont majoritairement affectés à des postes budgétaires spécifiques (chaires, fondations, bourses...) du fonds avec restriction. En 1986-87, les fonds avec restriction des universités québécoises ont reçu 15,2 millions provenant des revenus des fonds de dotation alors que les fonds sans restriction (fonctionnement général) ne recevaient que 1,3 million.

---

1. Avis du Conseil des universités sur l'utilisation des dons et revenus de dotation des universités, Troisième rapport annuel, p. 218.

Certaines campagnes de financement ont connu un succès notable. La campagne de l'Université McGill qui a pris fin en 1987 a largement dépassé son objectif de 61 millions de dollars puisque 77 millions de dollars ont été recueillis. A l'Université Laval, l'objectif de 25 milions de dollars s'est transformé en une collecte de plus de 40 millions de dollars. Plusieurs autres établissements ont également amorcé leur campagne de financement: HEC, UQAM, UQTR, Sherbrooke, Concordia et Bishop.

Le Conseil, dans son avis 85,4 avait recommandé "d'étudier la possibilité d'utiliser des mesures fiscales appropriées pour inciter les individus ou les entreprises à participer au financement des universités"[1]. Des mesures favorisant le financement de la recherche universitaire ont été annoncées lors des deux derniers budgets. Le Conseil est conscient que ce type de revenus d'appoint ne peut se substituer à l'aide de l'État. Cependant une diversification des sources de financement apparaît à la fois bénéfique pour l'État et le réseau universitaire.

---

1. Avis 85.4, recommandation 4, p. 43.

## 7. Commentaires du Conseil concernant la répartition de l'enveloppe 1988-1989

Dans sa demande d'avis, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science indique qu'il se propose de répartir l'enveloppe des subventions et les crédits additionnels accordés, de la même manière que l'an dernier. Compte tenu du caractère transitoire de cette modalité et des débats serrés auxquels a donné la répartition l'année dernière, le Conseil juge sage cette proposition. Il n'a donc pas l'intention d'en débattre à nouveau.

Le Conseil voudrait néanmoins attirer l'attention sur deux aspects particuliers de la répartition de l'enveloppe 1988-1989, le financement des clientèles additionnelles et le Fonds de développement pédagogique.

Les budgets consacrés aux clientèles additionnelles sont en nette régression. En 1986-1987, on consacrait 33,2 millions de dollars au financement des clientèles additionnelles, l'an dernier 17,3 millions de dollars, et cette année si les prévisions sont exactes, ces crédits ne totaliseront plus que 8,3 millions de dollars. Cette baisse des sommes affectées à cette fin réflète évidemment l'évolution de la fréquentation universitaire qui tend de plus en plus à se stabiliser. Il aurait été néanmoins intéressant, comme le mentionnait le Conseil dans ses avis précédents[1], d'utiliser les sommes ainsi épargnées pour pousser plus loin le réajustement des bases de financement des universités.

Par ailleurs, dans le cadre de la formule de financement des clientèles additionnelles, les coûts moyens disciplinaires ont été majorés. Alors que dans les années antérieures, les coûts moyens de 1981-82 avaient été utilisés, cette année "les coûts moyens, par secteur et par cycle, ont été établis à partir de l'analyse des données financières apparaissant aux états financiers pour l'année universitaire 1984-85. Ces coûts moyens ont ensuite été indexés de 15% pour tenir compte de l'augmentation des dépenses de base par étudiant jusqu'en 1987-88"[2].

---

1. Avis 85.4 et 86.23

2. Règles budgétaires et calculs de subventions de fonctionnement aux universités du Québec 1987-88, p.8.

Cette apparente amélioration est accompagnée d'une indexation au chapitre du définancement dans le cas d'une baisse des clientèles. Advenant un déclin des clientèles au cours des prochaines années, il serait inquiétant de définancer les clientèles à un taux supérieur à leur financement initial, une telle mesure risquant d'aggraver encore la situation financière difficile du réseau. De plus, point n'est besoin de rappeler que les clientèles additionnelles ont été financées en partie au moyen de prélèvements ces dernières années.

En ce qui a trait au Fonds de développement pédagogique, le Conseil constate avec satisfaction l'accroissement de son budget (1,2 à 2 millions). Malgré cette augmentation des crédits alloués au Fonds, le Québec consent un effort moindre que l'Ontario dans ce domaine, la province voisine ayant investi, en 1987-1988, la somme de 7 millions dans un programme similaire[1] (Program Adjustment grants).

Le Fonds de développement pédagogique comporte deux volets. Le premier volet finance les nouveaux programmes d'enseignement conduisant à un grade qui sont présentés par les universités et recommandés par le Conseil. Le second volet permet le financement de réaménagements de programmes recommandés par les études sectorielles du Conseil des universités ou présentés par les universités. Les collaborations interuniversitaires et la fermeture de programmes figurent parmi les activités susceptibles d'être financées par le second volet.

L'analyse des programmes financés ces dernières années révèle que la quasi-totalité des fonds ont été alloués aux nouveaux programmes. Les universités ne se sont guère prévalues des possibilités du second volet, même pour donner suite aux recommandations des études sectorielles en génie[2] ou en éducation[3], cette dernière étant, il est vrai, encore très récente.

---

1. The Ontario Operating Funds Distribution Manual 1987-88, p. 18.
2. Avis 85,9 recommandations 8,15 et 16.
3. Avis 87.11

Le Conseil s'interroge sur les raisons de la sous-utilisation du second volet du Fonds compte tenu du déclin prévisible des clientèles et du nombre restreint d'étudiants dans plusieurs programmes. Il faut dire qu'une telle situation n'est pas nouvelle. Ainsi en 1981, le Conseil s'étonnait du nombre peu élevé de projets. Pour inciter les universités à procéder plus rapidement dans la rationalisation de leurs programmes d'études, le Conseil proposait alors, si la situation devait se maintenir, de consacrer à ce volet "un pourcentage déterminé important du montant global accordé au Fonds de développement pédagogique"[1].

Le Conseil considère opportun de profiter de l'augmentation des crédits, pour recommander qu'un pourcentage minimal de 10% soit réservé à ce volet du Fonds.

De plus, le Conseil met en doute la pertinence de la méthode actuelle de financement des nouveaux programmes. La subvention de démarrage qui était, il y a quelques années, échelonnée sur trois ans, ne s'applique maintenant qu'à la première année.

> "La subvention spécifique de fonctionnement sera calculée normalement en considérant les dépenses prévues pour la première année d'implantation du nouveau programme. Après analyse, le montant de la subvention correspondra à 70% des dépenses considérées pour un nouveau programme dans les secteurs prioritaires et à 50% dans les autres secteurs. Dans le cas des réaménagements de programmes, le montant de la subvention correspondra à 100% des dépenses considérées sans faire de distinction entre les secteurs prioritaires et les autres secteurs. La subvention spécifique accordée sera forfaitaire[2]".

Ce mode de financement restrictif pourrait avoir des effets néfastes, par exemple, en conduisant une université à concentrer ses dépenses de démarrage la première année, au lieu de les échelonner sur la période complète de réalisation, comme il serait plus logique et plus pertinent de le faire.

---

1. Avis 80.11, p. 7.

2. Fonds de développement pédagogique, Objectifs et modalités d'allocation, DGERU-MESS, p. 7.

En outre, les taux de financement utilisés, 50 et 70%, sont identiques à ceux en vigueur dans le cadre du financement des clientèles additionnelles. Il s'agit en fait d'une notion de coût marginal applicable à l'accroissement des effectifs d'un programme existant. Dans ce cas, les coûts fixes sont habituellement insensibles à une faible augmentation du nombre d'étudiants, ce qui rend le coût marginal plus faible que le coût moyen.

Cependant cette situation n'est pas du tout celle d'un nouveau programme, le coût réel étant alors déterminé par le coût moyen unitaire. Un financement à 100% serait donc nécessaire la première année.

Dans le cadre de la politique actuelle de financement des clientèles additionnelles, si le financement était prolongé aux deux années subséquentes, il faudrait alors considérer comme un revenu admissible les sommes générées par les clientèles additionnelles et ne financer que la portion excédentaire des dépenses.

## 8. Conclusion et recommandations

Le Conseil a tenté par diverses méthodes d'évaluer le niveau de financement qui devrait être offert aux universités du Québec pour qu'elles puissent s'acquitter adéquatement de leurs fonctions. Le Conseil en a déduit qu'elles étaient actuellement sous financées d'un montant approximatif de 120 millions de dollars. Il juge important et urgent de procéder au redressement nécessaire pour conserver ou améliorer la qualité de l'enseignement et permettre le développement des activités de recherche, deux missions dont il a pu montrer la rentabilité pour la société québécoise.

En conséquence:

**Recommandation 1**

CONSIDÉRANT QUE le réseau universitaire québécois souffre d'un sous financement dont on peut estimer l'ampleur à 120 millions de dollars;

CONSIDÉRANT l'importance de l'enseignement supérieur et sa rentabilité pour la société québécoise;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de veiller à ce que le budget de fonctionnement du réseau universitaire québécois soit augmenté de 120 millions de dollars".

Le Conseil reconnaît l'effort considérable déjà réalisé par le Gouvernement en faveur de l'enseignement supérieur. Certains indices laissent comprendre cependant que cet effort pourrait être encore plus considérable. Aussi, le Conseil souhaite-t-il que le Gouvernement contribue substantiellement à la hausse de 120 millions de dollars qu'il recommande. Cependant, d'autres sources de financement devraient aussi être envisagées. Ce devrait être le cas des frais de scolarité qui

demeurent toujours à un niveau extrêmement bas au Québec. Dans ce contexte, le Conseil juge important de réitérer la recommandation qu'il faisait dans des avis antérieurs de porter ces frais au niveau moyen observé ailleurs au Canada.

**Recommandation 2**

CONSIDÉRANT le sous financement actuel des universités;

CONSIDÉRANT par ailleurs l'effort déjà considérable accompli par le Gouvernement en faveur de l'enseignement supérieur;

CONSIDÉRANT la valeur très basse des frais de scolarité dans les universités québécoises;

CONSIDÉRANT QU'une hausse des frais de scolarité ne risque pas de pénaliser les étudiants moins fortunés, étant donné que la valeur des prêts et bourses est automatiquement ajustée pour tenir compte des coûts réels de la scolarité;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de porter les frais de scolarité dans les universités québécoises à un niveau comparable à ceux en vigueur dans les autres provinces canadiennes".

Le Conseil ne considère pas que les frais de scolarité devraient être uniformes partout. Ils pourraient varier selon les programmes d'études, certains étant nettement plus coûteux que d'autres, ou selon les universités. Ces dernières pourraient ainsi ajuster les frais selon les avantages comparatifs qu'elles pensent avoir et s'assurer d'une certaine marge de manoeuvre. Il serait cependant important que les écarts ne soient pas trop grands et respectent ainsi la politique générale du Gouvernement. C'est pourquoi le Conseil tient à formuler la recommandation suivante:

**Recommandation 3**

CONSIDÉRANT l'intérêt de permettre aux universités d'ajuster leurs frais de scolarité en fonction des avantages et des particularités de leurs programmes d'étude;

CONSIDÉRANT QU'une telle mesure leur permettrait de bénéficier d'une certaine marge de manoeuvre;

CONSIDÉRANT cependant la nécessité de ne pas s'écarter des politiques gouvernementales en cette matière;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de permettre aux universités d'ajuster leurs frais de scolarité à l'intérieur d'un corridor dont les limites seront fixées par le Gouvernement après consultation des universités".

Le Conseil a montré précédemment que les crédits additionnels qui pourraient être octroyés aux universités seront d'autant plus rentables qu'ils seront utilisés à des fins bien précises reliées à leurs missions: amélioration des programmes, du degré d'encadrement, du volume de recherche, etc. Le Conseil n'envisage pas actuellement de recommander de développer centralement des programmes spécifiques, les établissements étant, à son avis, les mieux placés pour faire un usage judicieux de ces crédits additionnels. Il conviendrait cependant de demander à chacun de faire rapport de l'usage qu'il en fera.

**Recommandation 4**

CONSIDÉRANT l'importance de faire le meilleur usage des crédits additionnels qui pourraient être alloués aux universités;

CONSIDÉRANT QUE ce sont les établissements eux-mêmes qui sont les mieux placés pour déterminer l'usage le plus rentable de ces crédits;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de demander aux universités de lui indiquer comment elles entendent utiliser les crédits additionnels pour améliorer leurs activités d'enseignement et de recherche".

Le Conseil s'est aussi intéressé à la répartition de l'enveloppe annoncée pour 1988-1989 dans la demande d'avis du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science. A ce sujet, il tient à formuler les deux recommandations suivantes concernant le Fonds de développement pédagogique:

**Recommandation 5**

CONSIDÉRANT l'augmentation des crédits alloués au Fonds de développement pédagogique;

CONSIDÉRANT la faible utilisation du second volet du Fonds, destiné à aider les universités à s'acquitter des coûts inhérents aux réaménagements de programmes;

CONSIDÉRANT l'importance d'encourager ces réaménagements pour accroître la qualité et la rentabilité des activités universitaires;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de réserver au moins 10% de l'enveloppe du Fonds de développement pédagogique, soit 200 000 dollars, pour financer les projets admissibles dans le cadre du second volet de ce Fonds".

**Recommandation 6**

CONSIDÉRANT QUE le démarrage d'un nouveau programme ou le redémarrage d'un programme existant s'étend habituellement sur deux à trois ans;

CONSIDÉRANT QUE les règles actuelles du Fonds de développement pédagogique permettent de financer les coûts d'implantation ou de réaménagement de la seule première année;

CONSIDÉRANT QUE ces mêmes règles ne permettent de couvrir que 50 à 70% des coûts d'implantation;

CONSIDÉRANT QUE les étudiants inscrits au nouveau programme ou au programme réaménagé génèrent des revenus qui doivent être déduits des coûts d'implantation dès la deuxième année;

Le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de modifier les règles du Fonds de développement pédagogique pour lui permettre d'assumer à 100% les coûts d'implantation ou de réaménagement des programmes pendant une période maximale de trois ans, en déduisant pendant les deux dernières années, les revenus générés par les clientèles inscrites".